

MORAR, HABITAR Y TRANSFORMAR LA CIUDAD.
EL CASO DE PROTECCIÓN DE MORADORES QUE PERMANECEN DESPUÉS DE
LA INTERVENCIÓN URBANÍSTICA DEL TRANVÍA DE AYACUCHO EN
MEDELLÍN
(2013-2017)

Andrea Echeverri Castaño

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de
MAGISTER EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Asesores:

Gloria Estela López Lopera

Juan Camilo Escobar Villegas

MEDELLÍN
UNIVERSIDAD EAFIT
DEPARTAMENTO DE GOBIERNO Y CIENCIAS POLÍTICAS
ESCUELA DE CIENCIAS Y HUMANIDADES
2017

Morar, habitar y transformar la ciudad. El caso de protección de moradores que permanecen después de la intervención urbanística del tranvía de Ayacucho en Medellín (2013-2017)

Andrea Echeverri Castaño¹

Resumen

La protección de moradores en Medellín adquiere hoy un valor fundamental para el ordenamiento territorial del municipio, al establecer un carácter vinculante entre la protección de los habitantes y sus actividades productivas y la transformación de los territorios. Este artículo aborda lo sucedido con la protección a los moradores que permanecen después de la intervención urbanística desarrollada alrededor del tranvía de Ayacucho en Medellín (2013-2017). Se realizó un estudio descriptivo y analítico a partir de revisión documental y de entrevistas semiestructuradas para determinar el grado de afectación del tejido social y de las redes de confianza de cada uno de los actores involucrados en la obra. Los hallazgos de este trabajo permiten concluir que la protección está concentrada en las personas objeto de reasentamiento, mientras que la atención por parte del Estado a los moradores que permanecen es tímida.

Palabras clave:

Morador, protección a moradores, tejido social.

¹ Economista. Especialista en formulación y evaluación de proyectos públicos y privados. Aspirante a Magister en gobierno y políticas del Departamento de Humanidades de la Universidad EAFIT. yecheve2@eafit.edu.co, echeverri.andrea@gmail.com.

Índice de contenido

Resumen	2
Índice de tablas	4
Índice de figuras.....	5
Introducción	6
1. Contexto General.....	9
1.1. Aproximación a la protección de moradores	9
1.2. Cartografía de los espacios del tranvía	14
1.3. Contexto jurídico	16
1.4. Tejido social, confianza, agenda política.....	19
2. Ruta metodológica.....	22
3. Afectación de los moradores que permanecen en el territorio	24
3.1. La voz de la ciudadanía	24
3.2. La voz de la institucionalidad	29
4. Conclusiones	31
Referencias bibliográficas	33

Índice de tablas

Tabla 1. Resumen de proyectos representativos con aplicación de normatividad relacionada con la protección a moradores	12
---	----

Índice de figuras

Figura 1. Cartografía del tranvía de Ayacucho.....	15
Figura 2. Metro de Medellín 1921 - Tranvía Medellín 2016.	15
Figura 3. Línea de tiempo normatividad nacional (Colombia).	16
Figura 4. Línea de tiempo normatividad territorial (municipio de Medellín).	16
Figura 5. Base teórica del concepto de urbanismo social).	19
Figura 6. Mapa de actores relacionados con el tranvía de Ayacucho.	22
Figura 7. Afectación de los niveles del tejido social en el proyecto tranvía de Ayacucho.	24
Figura 8. Presencial institucional antes de la intervención.	26
Figura 9. Presencial institucional durante de la intervención.	26
Figura 10. Presencial institucional después de la intervención.	26
Figura 11. Incidencia de la comunidad en las intervenciones urbanísticas.	27

Introducción

El crecimiento acelerado y los generalizados cambios territoriales producidos en América Latina a partir de mediados del siglo XX, han posicionado el fenómeno de la urbanización como cuestión ineludible y han hecho de la ciudad una realidad en la que se concentra casi la mitad de la población del planeta (ONU 2012).

Colombia no ha sido ajena a este fenómeno y sus gobiernos se han visto obligados a abordarlo de manera integral, no solo como una intervención física y espacial, sino acompañado de transformaciones sociales, económicas y culturales. Es allí donde toma especial relevancia el tema de estudio relacionado con la protección a moradores ubicados en zonas de transformación urbana.

Para iniciar, es necesario entender la protección a moradores como fundamento de la intervención en el territorio. Así lo expresa la Ley 9 de 1989, “por medio de la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes” y se reglamenta en el ámbito municipal por medio del Acuerdo 48 de 2014 en el numeral 5° del artículo 8°. Según esta normativa, la protección a moradores alcanza la categoría de fundamento y de valor para el ordenamiento territorial de Medellín, al establecer un carácter vinculante entre la protección de los habitantes y de sus actividades económicas y productivas y la intervención y transformación de los territorios. En este sentido:

La renovación urbanística debe estar pensada como una intervención integral considerando la protección de los habitantes y a los demás actores sin detrimento

del principio de prevalencia del interés general sobre el particular, promoviendo un ordenamiento territorial democrático e incluyente, que le apueste a la población como el centro de sus decisiones, y a su bienestar, como el objetivo principal, con una sociedad que asume la corresponsabilidad como modelo de gestión desarrollando el principio de precaución de la ley 1523 de 2012. (Acuerdo 48, 2014).

De esto se desprende la importancia de la valoración del morador, no como un ente pasivo, adaptable o domesticable, sino como un sujeto activo en la creación de su hábitat con prácticas, con memoria, con pulsiones, con necesidades y con expresiones propias. En resumen, reconocer sus saberes, sus experiencias, sus percepciones, sus imaginarios y las representaciones que construye sobre su propio entorno.

En el proceso de implementación del Plan de Ordenamiento Territorial -POT- 2014 de Medellín, intervenciones como el tranvía de Ayacucho pueden vulnerar a la población y al territorio, debido a las dificultades del acceso al suelo en condiciones equitativas. Esta inequidad también se evidencia en la concentración de la atención a los moradores que son reasentados, mediante la creación de un significativo número de decretos relacionados con subsidios de vivienda, traslado, entre otro tipo de beneficios. Mientras tanto, los moradores que permanecen en la zona de influencia de la obra, no consiguen la misma atención.

Este artículo analiza lo sucedido con la protección a los moradores que permanecen después de la intervención urbanística del tranvía de Ayacucho en Medellín (2013-2017). De esta manera, a partir del concepto de protección a moradores afectados por intervenciones

urbanísticas, surgen varias preguntas: ¿Cómo se afectó el tejido social de los pobladores que permanecen en el territorio después de la intervención urbanística del tranvía de Ayacucho?, ¿el rol del Estado frente al reconocimiento de compensaciones económicas es limitado?, ¿existe acompañamiento por parte del Estado para consolidar el tejido social de los moradores que permanecen en el territorio de intervención?

La respuesta a estos interrogantes surge del estudio de conceptos como tejido social, confianza y agenda política, a partir de la aplicación de una metodología descriptiva y analítica mediante el aprovechamiento de fuentes primarias y secundarias, tales como entrevistas semiestructuradas a actores que hacen parte de la zona de influencia del tranvía de Ayacucho.

El texto se divide en tres capítulos: El primero aborda el contexto general, las aproximaciones a la protección de moradores, la cartografía específica del proyecto tranvía de Ayacucho con su marco normativo, su marco teórico y otras experiencias. El segundo explicita la ruta metodológica y el tercer capítulo establece la afectación del tejido social de los moradores que permanecen en el territorio intervenido por la obra.

1. Contexto General

1.1. Aproximación a la protección de moradores

A pesar de la importancia de proteger al morador en cualquier intervención urbanística, este tema empezó a ser visible en la agenda pública solo hasta los años 80, cuando se logró materializar un marco normativo desde el orden nacional con incidencia en la esfera municipal.

Diferentes investigadores han abordado este tema desde perspectivas particulares. Clemencia Uribe Restrepo, en su trabajo de investigación *Dinámica de la relación entre derecho y territorio en el marco de la intervención urbanística del barrio Moravia de Medellín*, tuvo un acercamiento al tema desde el enfoque de la regularización integral y desde el componente del derecho. En este texto, la autora analiza la aplicación de los instrumentos para intervenir a las poblaciones, teniendo en cuenta las realidades territoriales que generan tensiones en el relacionamiento. Uno de los hallazgos identificados radica en la necesidad de revisar la eficacia normativa, toda vez que se limita al cumplimiento numérico de metas y no permite ir más allá de reconocer situaciones y derechos sobre la propiedad de los habitantes de Moravia y, en muchos casos, no se pone fin a la problemática que se interviene (Uribe, 2010).

Por otro lado, la investigación denominada *La complejidad de las políticas públicas urbanas en América Latina* analiza la protección a moradores como un elemento que hace más complejas las intervenciones urbanísticas en aquellos lugares donde los gobiernos no abordan este tema de una manera integral; por esta razón, los autores advierten la urgencia de implementar medidas efectivas de protección a moradores en aquellas áreas sometidas a proyectos de renovación y otros proyectos de intervención urbana, como de mejoramiento integral, de desarrollo, de redesarrollo, de expansión, entre otros que contempla la Ley 388 de 1997; de modo tal que los

efectos de estos procesos no sean tan gravosos para los habitantes originales de esos territorios. En términos generales, se hace indispensable definir un conjunto de medidas que reduzcan las brechas socioeconómicas causantes de la profunda desigualdad existente, esto solo puede lograrse en la medida en que las políticas urbanas sean cada vez más integrales y, por consiguiente, atiendan mucho más que los problemas físicos y espaciales (Vásquez Cárdenas, Montoya Brand, y Rojas Bermeo, 2016).

El trabajo *Los dilemas de la producción de la vivienda social en la renovación urbana: Aproximaciones metodológicas para su concreción y aporte a una política de protección a moradores*, presenta una perspectiva que identifica a la vivienda como parte importante de las renovaciones urbanas donde existe relación con los suelos y la oferta de vivienda social.

Este ejercicio de investigación aborda la protección a moradores desde su definición y su marco normativo hasta las aproximaciones metodológicas que aportan a la construcción de una política pública desarrollada en tres etapas: formulación, gestión y negociación e implementación. Este proceso se enmarca en el método analítico de información disponible y sus fuentes principales son documentos producidos por la Alcaldía de Medellín.

Uno de los hallazgos principales indica que para llevar a cabo una buena política de protección a moradores, se debe poner en marcha una estrategia pedagógica, que según González Osorio (2016):

Debe tener como base la participación incluyente de todos los actores involucrados en los suelos de renovación. En este sentido la participación activa no solo de los propietarios, sino también de los arrendatarios, poseedores y/o

tenedores, trabajadores, ambulantes y comunidad organizada como propósito esencial de la estrategia pedagógica, pues se requiere de la discusión de intereses comunes sobre aquello que debe ser **protegido** en los procesos de renovación, cómo debe ser **protegido** y a quienes se debe de **proteger**. (p. 16).

Otros estudios analizan cómo desde la relación de precariedad-participación-intervención se tejen relaciones que derivan en la construcción colectiva de ciudad. Puntualmente, la investigación *Potencialidades de la participación en la construcción de ciudad desde intervenciones urbanas en asentamientos precarios* aborda el tema de la protección a moradores de manera tangencial, pues lo nombra únicamente en la intervención urbanística desde la concepción del hábitat sostenible. Sánchez y Gutiérrez (2014) realizan esta investigación social cualitativa de tipo documental y dentro de sus hallazgos manifiestan que a partir de la activación de la participación ciudadana se mejoran las condiciones de vida y se embellece la ciudad informal, lo que le aporta un nuevo valor que privilegia espacios, relaciones y usos populares.

Desde un abordaje institucional, en 2016 la Personería de Medellín y la Universidad Nacional realizaron la investigación denominada *Aprendizajes institucionales en torno al reasentamiento y a la protección a moradores*. Para este ejercicio utilizaron metodología mixta y, a partir de una priorización de proyectos urbanísticos desarrollados en la ciudad de Medellín, evaluaron los resultados de cada una de las intervenciones. Entre los hallazgos más representativos se encuentra la necesidad de articular los procedimientos internos de la institucionalidad, con miras a que este proceso de gestión social y jurídica se lleve de manera efectiva con relación a la reparación y a la protección que se debe brindar a los moradores.

Adicional a los documentos anteriormente descritos, es importante mencionar algunos proyectos representativos donde se ha dado aplicación a la normatividad relacionada con la protección a moradores, tal como expone en la Tabla 1 denominada *Resumen de proyectos representativos con aplicación de normatividad relacionada con la protección a moradores*:

Tabla 1.

Resumen de proyectos representativos con aplicación de normatividad relacionada con la protección a moradores.

Proyecto	Ubicación	Aplicación de protección a moradores	Periodo
Macroproyecto-Moravia: Centralidad popular ubicada en la zona nororiental.	Medellín - Colombia	Como caso experimental, Moravia sirvió para impulsar el pago de compensación por enajenación voluntaria iniciando con el Decreto 2320/2005, modificado por el Decreto 543 de 2013 (Mesa, 2009).	Fase 1: 1984-1986 Fase2: 2004-2011
Plan Parcial Naranjal: Zona céntrica de la ciudad de Medellín (Antioquia), hace parte de la Comuna 11 que cubre 15 barrios.	Medellín - Colombia	Mediante la aplicación del Acuerdo 23 de 2000, se construyó el programa de gestión social con tres componentes: Componente 1: Socio-habitacional: (acompañamiento habitacional), Componente 2: socio-económico (gestión inmobiliaria, protección y dinamización a unidades económicas), Componente 3: socio-cultural (gestión social de la renovación urbana-comunicaciones). Los acuerdos sobre la reubicación y/o traslado de las unidades sociales y productivas; 1) formulación e implementación de los programas y proyectos para mitigar los impactos de la acción urbanística; 2) la negociación sobre ajustes requeridos; 3) la participación interinstitucional para apoyar la implementación de los programas y proyectos; 4). La definición e implementación de una estrategia de comunicación y divulgación del Plan para socializar la identidad del nuevo Naranjal; 5) el fortalecimiento a las organizaciones de base que sirvan de interlocutoras legítimas en la implementación de los programas y	2008-2012

		proyectos y en el ejercicio del control social. (Alcaldía de Medellín, 2009)	
Plan Parcial La Sabana: Renovación del centro de la ciudad.	Bogotá - Colombia	<p>Principios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Restablecimiento de condiciones iniciales. • Equidad: Sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios. • Inclusión: Identificación de todos los moradores. • Principio de preferencia: Prioridad en la atención a moradores en todos los niveles. <p>La aplicación de estos principios se materializa a través de programas y proyectos que se detallan en el documento técnico <i>Plan parcial La Sabana</i>.</p>	2011-2016
Macroproyecto San José: Renovación urbana-zona de alto riesgo.	Manizales - Colombia	La intervención fue tímida en cuanto a la protección a moradores, pues alcanzó solo el primer nivel mediante la identificación individual. Si bien hubo reasentamiento de la población, no existió claridad en la aplicación de la protección a moradores.	2008-2011
Plan Parcial Las Casitas	Envigado - Antioquia	<p>La protección a moradores en este Plan Parcial se desarrolló de la siguiente manera:</p> <p>Identificación de los moradores: 733 personas, 220 hogares, 39 unidades económicas, 24 viviendas de uso mixto, 120 rentistas no habitantes.</p> <p>A partir de esta identificación se clasificó la población para definir cómo podían ser protegidos:</p> <p>Traslado (subsidio de vivienda, derecho preferencial).</p> <p>Compensación (arrendamiento temporal, transporte por traslado, trámites legales).</p> <p>Transición: (congelamiento estrato socioeconómico, renta de locales comerciales).</p> <p>Asociatividad (formalización escalonada).</p>	2015

Fuente: Elaboración propia.

Una vez analizado el panorama general de los avances en la aplicación de la protección a moradores, puede advertirse que actualmente las intervenciones urbanísticas solo han logrado de manera sistemática desarrollos físicos espaciales y, en muchos casos, han desconocido las transformaciones sociales y culturales de los moradores que permanecen en los territorios.

Frente a esta realidad, toma especial relevancia el estudio de la intervención urbanística del tranvía de Ayacucho, donde se busca aportar un análisis descriptivo alrededor de la situación que afrontan los moradores que continúan habitando el territorio intervenido.

1.2. Cartografía de los espacios del tranvía

El proyecto tranvía de Ayacucho está enmarcado en el corredor verde de la avenida Ayacucho, construido en la zona 3 centro oriental de Medellín. Fue creado como alternativa de movilidad dentro del engranaje del sistema integrado de transporte de la ciudad, cuenta con una longitud de 4,3 kilómetros a lo largo de la calle 49 Ayacucho, pasando por la carrera 51 Bolívar hasta la carrera 29 en el barrio Buenos Aires, finalizando en el Barrio Alejandro Echavarría (Calle 50 x Carrera12). Cuenta con 3 estaciones de transferencia: San Antonio, Miraflores y Oriente, las dos últimas realizan 6 paradas con los dos cables en San José, Cefa, Bicentenario, Buenos Aires, Loyola y Alejandro Echavarría, cada vehículo tranviario tiene una velocidad máxima promedio de 50 kilómetros por hora. En total atiende a una población de 350 000 habitantes de los 34 barrios de la zona de influencia. Esta información se relaciona de manera más clara en la Figura 1 denominada *Cartografía del Tranvía de Ayacucho*.

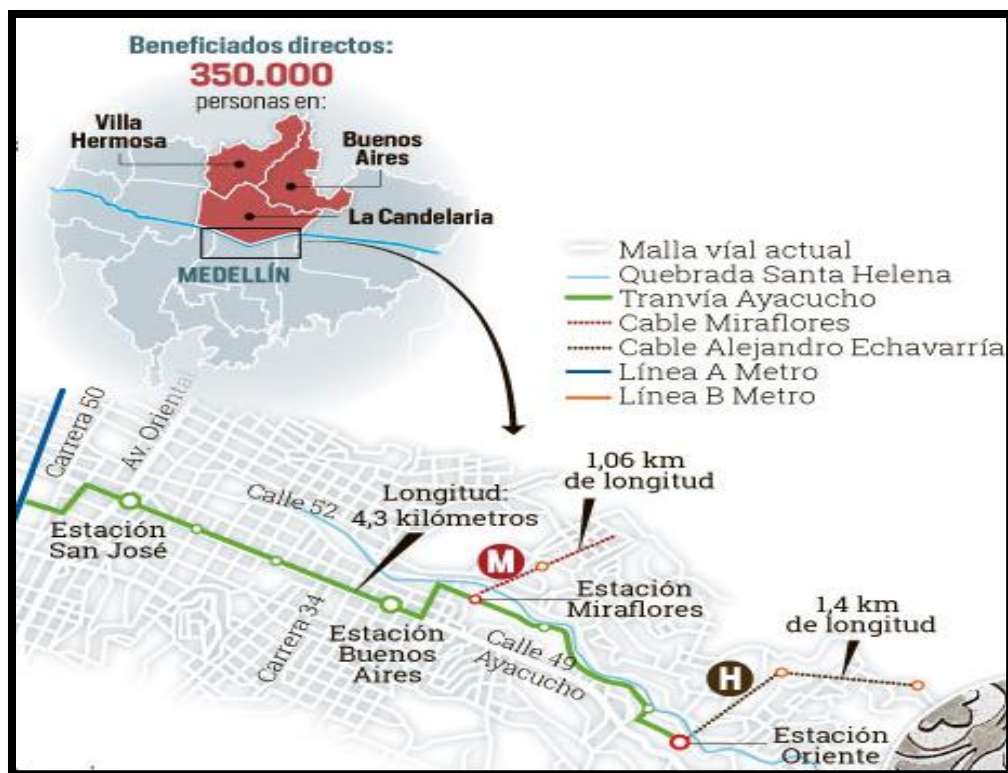


Figura 1. Cartografía del tranvía de Ayacucho.

Fuente: Periódico El Tiempo, octubre 2015

Se parte de la hipótesis que este gran proyecto modificó la vida de muchos moradores del territorio, tal como se evidencia en la Figura 2 denominada *Metro de Medellín 1921 – Tranvía Medellín 2016*, y este trabajo pretende estudiar esos cambios desde un enfoque de afectación al tejido social.



Figura 2. Metro de Medellín 1921 - Tranvía Medellín 2016.
Fuente: Archivo fotográfico Planeación Municipal de Medellín.

1.3. Contexto jurídico

La normatividad asociada al objeto del presente estudio es un instrumento valioso para el análisis del caso. La revisión histórica remite a normas de orden nacional y municipal, tal como lo indican las Figuras 3 y 4.

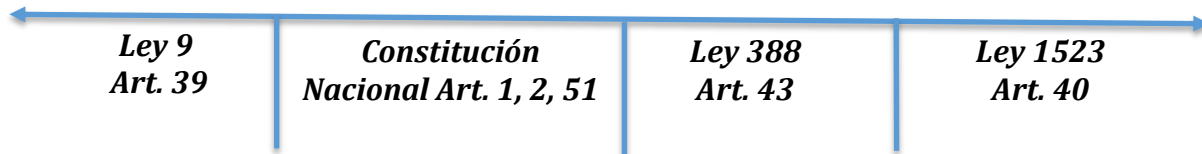


Figura 3. Línea de tiempo normatividad nacional (Colombia).
Fuente: Construcción propia.



Figura 4. Línea de tiempo normatividad territorial (municipio de Medellín).
Fuente: Construcción propia.

De manera general, se evidencia un retroceso en cuanto a la normatividad nacional, toda vez que en la Ley 9 (1989) se hablaba explícitamente del morador:

Son planes de renovación urbana aquéllos dirigidos a introducir modificaciones sustanciales al uso de la tierra y de las construcciones, para detener los procesos de deterioro físico y ambiental de los centros urbanos, a fin de lograr, entre otros, el mejoramiento del nivel de vida de los moradores... (Art. 39, p. 5).

Ocho años después, la Ley 388 (1997) no contempla expresamente lineamientos generales relacionados con la protección a moradores y sus unidades económicas. Esta norma hace referencia a los habitantes de las zonas afectadas en los siguientes términos:

En los proyectos de renovación urbana, el arrendatario se tendrá como poseedor cuando el propietario del inmueble lo haya abandonado. Se entenderá abandonado el inmueble cuando el propietario haya dejado de cobrar el canon de arrendamiento por la vía judicial durante dos (2) o más años contados desde la fecha de pago del último canon. (Art. 43, p. 15).

Respecto a la normatividad municipal, se evidencia una legislación progresista que paso a paso se va perfeccionando. Se inicia con la expedición del Decreto 2320 de 2005 que enuncia la metodología para el pago de compensaciones, con el objetivo de facilitar el traslado de las familias que se encuentran asentadas en las zonas de los proyectos de intervención. Esta compensación incluye: prima de traslado, prima de trámites legales y prima de afectación económica. Posteriormente, el Decreto 2339 en sus artículos 28 y 29, se remiten al subsidio de vivienda para la población objeto de reasentamiento por obras de interés general, e indica que se debe entregar dominio e inmueble físico afectado por el municipio de Medellín.

Posteriormente, el Decreto 500 de 2006 modificó el Decreto 2320 del año anterior en los aspectos relacionados con la prima de trámites legales. En 2011, el Decreto 981 incorporó el reconocimiento de las compensaciones por situaciones de riesgo, de emergencias y/o de calamidad, mientras que el Decreto 543 de 2013 reconoce el pago de compensaciones por

enajenación voluntaria. En 2014 se crean varias reglamentaciones: el Decreto 478 que incorpora las compensaciones por desplazamiento de actividades económicas informales, el Decreto 1571 que modifica el 2339 de 2014 respecto al monto de reconocimiento del arrendamiento temporal, el Decreto 965 que modifica el 543 de 2013 en lo relativo al monto de compensación por desconexión de servicios públicos y arrendamiento temporal y, finalmente, el Acuerdo 048 de 2014 modifica el Plan de Ordenamiento Territorial e incluye la protección a moradores de una manera contundente. De esta manera se ofrece un alcance mayor en cuanto a la protección efectiva que debe darse en los proyectos de intervención estratégica y de renovación urbana que se han planteado en el POT y se eleva a estatus de fundamental el tema de protección a moradores:

[La protección de moradores como] fundamento de intervención en el territorio para la protección de los habitantes de sectores en procesos de transformación y a los demás actores económicos, sin detrimento del principio de prevalencia del interés general sobre el particular, promoviendo un ordenamiento territorial democrático e incluyente, que le apueste a la población como el centro de decisiones, y a su bienestar, como el objetivo principal. (Acuerdo 48, 2014).

El marco normativo muestra grandes avances por parte de la administración municipal de Medellín en el reconocimiento de la protección de moradores, lo que ha permitido que la implementación de proyectos urbanísticos de interés general se haya desarrollado sin mayores traumatismos. Sin embargo, este tema sigue limitado al reconocimiento de las compensaciones económicas, tal como se evidencia en cada modificación normativa; si bien en la mayoría de los

decretos se alude al componente social, este se encuentra enmarcado en asesorías jurídicas, gestión inmobiliaria y obtención de créditos de manera exclusiva para la población objeto de reasentamiento y deja al margen a los moradores que permanecen en el territorio.

1.4. Tejido social, confianza, agenda política

Los cambios físico generados por las intervenciones urbanísticas, como cambios en el sentido de las vías, ampliación de calles, construcción de nuevas vías, parques, entre otros, generan normalmente cambios en el tejido social.

En este sentido, cobra fuerza el concepto *urbanismo social*, pues se ocupa no solo de la intervención física y espacial, sino que incluye a la comunidad con acciones que permitan el fortalecimiento del tejido social, entendido como una red de relaciones que cualquier persona puede generar. Precisamente, esta red de relaciones nutre y da existencia a la vida comunitaria en las ciudades y se convierte en la base de otros aspectos vitales como la seguridad, la pertenencia y la identidad que, en conjunto, aportan al éxito de los proyectos de renovación urbana.

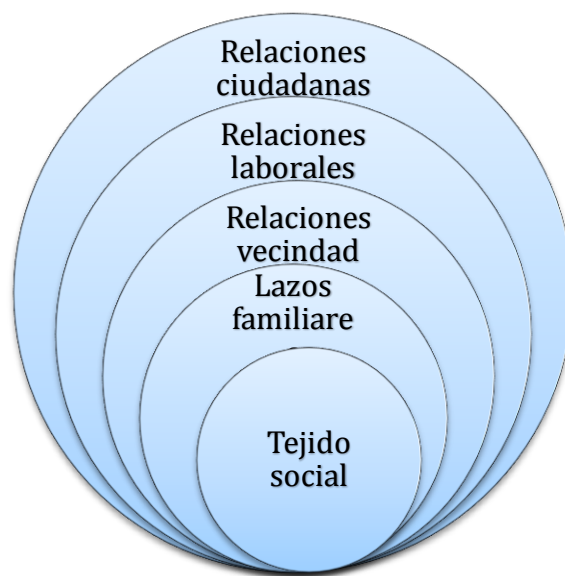


Figura 5. Base teórica del concepto de urbanismo social.

Fuente: Elaboración propia. Basada en (Eslava, 2017).

La figura 5 denominada *Base teórica del concepto de urbanismo social*, muestra que la construcción del tejido social puede verse de adentro hacia afuera. En el primer nivel se ubican las relaciones familiares, seguido por las relaciones vecinales que para el caso de este estudio se revisarán con más detalle. En el siguiente nivel se entretajan las relaciones laborales, en este punto la investigación analizará las afectaciones por cambio en las actividades económicas de los afectados. En el entorno más externo se encuentran las relaciones ciudadanas frente al Estado y su derecho a la ciudad.

En este escenario aparece el término **confianza**, un elemento fundamental que es importante definir dentro de las categorías de análisis, toda vez que los individuos toman decisiones basados en la confianza, y es a partir de la construcción de esas redes que los individuos se convierten en aliados de cualquier proyecto, tal como lo señalan Tilly y Wood (2010):

Cuando la gente se compromete con una empresa arriesgada, vinculante y a largo plazo, cuyos resultados dependen de terceras personas, suelen inscribir estas empresas en redes interpersonales cuyos participantes cumplen sus compromisos y animan a los demás a hacer lo propio porque tienen poderosos incentivos para ello, estas redes a menudo comparten riesgos y apoyan a los miembros más afortunados... (Tilly & Wood, 2010, p. 48).

Estas dos variables se abordarán de manera complementaria para determinar si fueron afectadas en la puesta en marcha del tranvía de Ayacucho.

Finalmente, dentro del marco teórico abordado en este trabajo es necesario hablar de *agenda política (agenda setting)*. El término agenda se refiere al “conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público, o incluso la intervención (activa)” (Roth, 2014, p. 63).

La protección a moradores es un asunto que requiere la intervención del Estado y, además, cumple con las condiciones para estar en la agenda política. Según Roth (2014), se deben cumplir tres características: la primera hace referencia a la autoridad pública como responsable, son capaces u obligados a hacer algo; la segunda, a la distancia entre el ser y el hacer que resulta suficientemente acentuada como para exigir una acción política; la tercera, el problema debe presentarse bajo un lenguaje adecuado.

2. Ruta metodológica

El proceso de análisis descriptivo incluyó la revisión de diferentes publicaciones realizadas por la Alcaldía de Medellín, el Metro de Medellín, estudios de caso similares, revisión rigurosa de la normatividad vigente en el contexto nacional y municipal y redes sociales. Igualmente, se realizaron entrevistas semiestructuradas a los actores identificados como estratégicos, tal como se muestra en la figura 6 denominada *Mapa de actores relacionados con el tranvía de Ayacucho*.



Figura 6. Mapa de actores relacionados con el tranvía de Ayacucho.

Fuente: Elaboración propia.

Las preguntas de la entrevista indagaron por aspectos generales, como la presencia institucional antes, durante y después de la intervención y el rol de la comunidad en la toma de decisiones frente a la consolidación urbanística del tranvía de Ayacucho. De manera particular,

se solicitó a los actores entrevistados ordenar en escala de 1 a 4 los niveles del tejido social explicados en la figura 5, según el grado de afectación por la intervención del tranvía, donde 1 corresponde al nivel más afectado.

Una vez recopilada la información, se realizó un ejercicio de análisis y triangulación para identificar los patrones comunes que pudieran dar respuesta a las inquietudes planteadas en este caso de estudio. A partir de esto, se generaron resultados concluyentes frente a las maneras de morar, habitar y transformar la ciudad, según el caso de protección de los moradores que permanecieron después de la intervención urbanística del tranvía de Ayacucho en Medellín (2013-2017).

3. Afectación de los moradores que permanecen en el territorio

3.1. La voz de la ciudadanía

Percibir el papel de cada uno de los actores entrevistados es valioso ya que aporta de manera significativa a la construcción de futuras políticas públicas, pues tal como lo señala Roth (2014), el tema de protección de moradores cumple con las condiciones para estar en la agenda política, en la medida en que esté sustentada en una acción política.

Los resultados del análisis de las entrevistas muestran que el 100% de los actores califica los lazos familiares como el nivel más importante en su vida, seguido por las relaciones vecinales, laborales y finalmente las relaciones con la ciudad. Sin embargo, en el momento de llevar a cabo la intervención urbanística del tranvía de Ayacucho, se encontró que el nivel del tejido social más afectado fue el de las relaciones laborales, tal como se muestra en la Figura 7 denominada *Afectación de los niveles del tejido social en el proyecto tranvía de Ayacucho*.

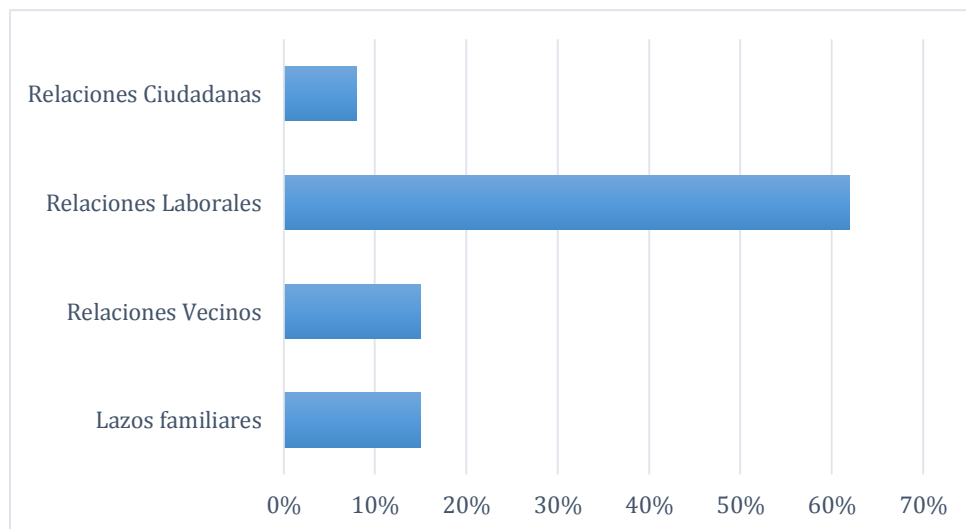


Figura 7. Afectación de los niveles del tejido social en el proyecto tranvía de Ayacucho.

Fuente: Elaboración propia.

Expresiones como la del señor Gildardo Arturo Salazar, habitante del sector desde hace 45 años, es muestra de la realidad que se evidencia en el análisis de los resultados de las entrevistas:

Lo que más afectó al comercio fue la situación con los locales comerciales ubicados en la vía tranviaria: hasta se triplicaron los arrendamientos, muchos comerciantes tuvieron que emigrar, el hecho de no poder arrimar los carros para cargar y descargar de sus productos hizo que bajaran las ventas y tuvieron que partir a otros lugares de la ciudad. (Salazar, G., Comunicación personal, 12 de octubre, 2017).

En cuanto a la presencia institucional, claramente se evidencia que existió un buen acompañamiento a los moradores que permanecieron en el territorio durante la ejecución de la obra; sin embargo, antes y después de la obra la calificación de la población al acompañamiento es muy deficiente: aproximadamente el 70% considera que durante estos dos momentos, que son claves en cualquier tipo de intervención, faltó presencia institucional.

Esta realidad se muestra de manera gráfica en la Figura 8 denominada *Presencial institucional antes de la intervención*, la Figura 9 denominada *Presencia institucional durante la intervención* y la Figura 10 denominada *Presencia institucional después de la intervención*.

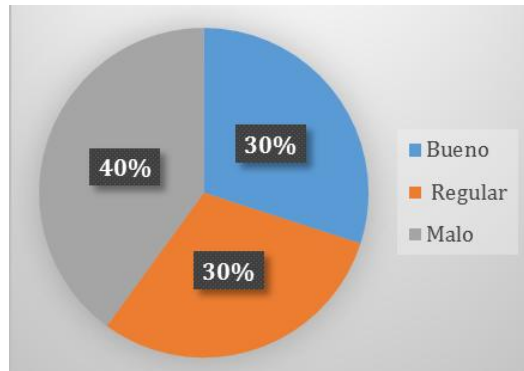


Figura 8. Presencial institucional antes de la intervención.
Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las entrevistas.

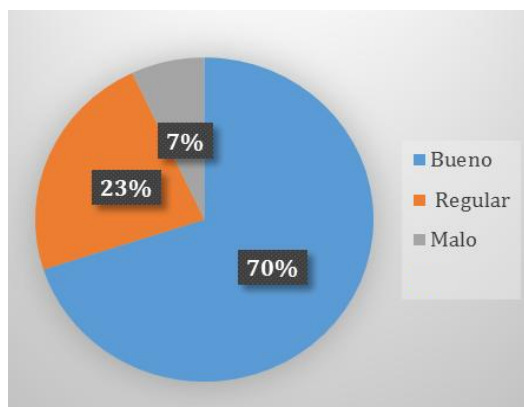


Figura 9. Presencial institucional durante de la intervención.
Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las entrevistas.

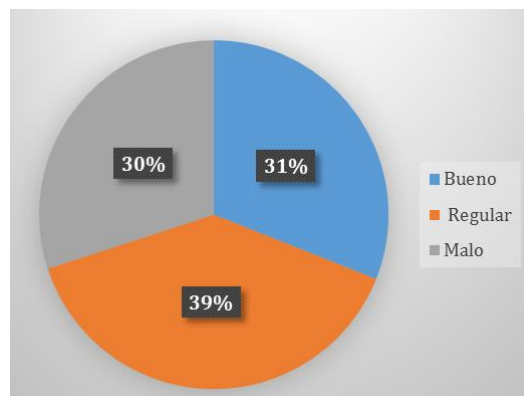


Figura 10. Presencial institucional después de la intervención.
Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las entrevistas.

El comentario del señor Juan Carlos Bustamante, docente residente de la zona, confirma estos resultados:

Falto preparación para todos los cambios que trajo el nuevo vecino el Tranvía, llevamos casi alrededor de 5 años y aun este vecinos nos genera molestias, persisten las fallas en mi vivienda que estoy a la espera me sean atendidas. (Bustamante, J.C., comunicación personal, 16 de octubre, 2017).

En cuanto a la participación de la comunidad en la planeación de los proyectos urbanísticos de alto impacto, la ciudadanía considera que en la mayoría de los casos el Estado es ajeno a las necesidades prioritarias. Esto se refleja en que solo el 15% de los moradores que permanecen en el territorio se sintió escuchado, tal como se muestra en la Figura 11 denominada *Incidencia de la comunidad en las intervenciones urbanísticas*.

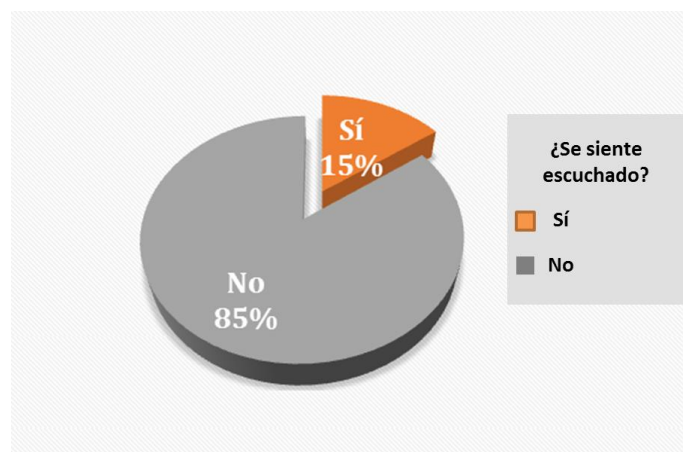


Figura 11. Incidencia de la comunidad en las intervenciones urbanísticas.

Fuente: Elaboración propia.

Este análisis se apoya en declaraciones de vecinos del proyecto tranvía de Ayacucho, como el señor William Arias, Edil de la Comuna 9:

El estado es siempre es el dueño del territorio, hacen lo que les conviene, esto claramente se evidencia en situaciones como: El proyecto Tranvía de Ayacucho, si revisan con juicio encontraran que no está dentro del plan de desarrollo local de nuestras comunas para los periodos (2008-2011)(2011-2015);mientras la unidad hospitalaria de Buenos Aires si esta y aún no ha sido entregada a la comunidad; lleva en obra con dos años de atraso, la planeación sigue estando allá en el escritorio, nuestra voz no tiene eco. (Arias, W., comunicación personal, 16 de octubre, 2017).

En la medida en que la ciudadanía no se siente escuchada, se presenta una fuerte pérdida de confianza en la institucionalidad. Tal como lo señala Elinor Ostrom, la confianza es el detonante de las relaciones de reciprocidad, de reputación y de cooperación, todo recrea las condiciones para configurar la red de confianza.

En el presente caso de estudio, las reglas cambiaron a la medida que avanzaba la intervención. Inicialmente algunos habitantes fueron notificados de que su vivienda no requería ser trasladada, pero con el paso del tiempo la situación cambió y tuvieron que venderlas.

Es claro que en una obra de la magnitud del tranvía de Ayacucho se pueden presentan ajustes, pero en el caso expuesto el desarraigo sin previo aviso no fue intervenido de manera acertada. Se debe recordar que el componente social es una ficha clave durante la implementación del

proyecto, y no puede ser considerado de menor importancia. Así lo expresa Alejandro Echeverri, Director de Urbanismo, Centro de Estudios Urbanos y Ambientales de la Universidad EAFIT: “La gestión social y de comunicación pública sin participación activa de las comunidades no es posible llevar a buen término un proceso de transformación urbana”. (Echeverri, A., comunicación personal, 16 de octubre, 2017).

Es importante resaltar que los residentes lo valoran de manera muy positiva el factor ambiental; esto se refleja en respuestas relacionadas con la disminución de la contaminación auditiva y el mejoramiento de la calidad del aire en el sector. Estos cambios positivos obedecen a factores como la salida de circulación de un número significativo de vehículo que diariamente transitaban por lo que hoy se conoce como la vía tranviaria. De igual manera, los tiempos de desplazamiento mejoraron significativamente.

3.2. La voz de la institucionalidad

Para el caso de análisis, la institucionalidad está representada por la Alcaldía de Medellín y su ente descentralizado Metro de Medellín. Estas instancias reconocen que las intervenciones en el territorio generan impactos positivos y negativos y que su tarea radica en disminuir los impactos negativos. Para el cumplimiento de esta tarea, considera de gran importancia el acompañamiento a las comunidades antes, durante y después de cada intervención; sin embargo, advierte que en muchos casos se requiere priorización en la atención que para el caso del tranvía de Ayacucho, se enfocó en los 748 grupos familiares objeto de traslado, quienes fueron beneficiarios de las compensaciones definidas por la normatividad vigente, según cada caso: subsidio, arrendamiento temporal, compensaciones sociales, entre otras.

En este punto es importante señalar que el Estado no interviene de manera ilegal, toda vez que su intervención está amparada en la norma y, tal como lo indica la Constitución Política de Colombia (1991), prima el interés general sobre el particular:

Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. (Art. 58).

Actualmente, la Alcaldía de Medellín compensa únicamente a aquellas personas que tiene relación directa con el inmueble afectado, pues compensar a todos los ciudadanos que pueden tener algún tipo de afectación indirecta, podría hacer que los proyectos sean inviables en términos financieros.

4. Conclusiones

Los hallazgos de este trabajo dan luces para entender los esfuerzos institucionales que se han presentado en la ciudad de Medellín para mejorar el componente social de las intervenciones urbanísticas en cuanto a la protección a los moradores.

Sin embargo, también se evidencia que el Estado se queda corto frente a las necesidades de la atención de los moradores que permanecen en el territorio intervenido por las obras. Esto se evidencia en la normatividad vigente, cuyo foco está puesto de manera exclusiva en los moradores objeto de reasentamiento.

De estas realidades, se puede resaltar el alto grado de resiliencia² por parte de los moradores que permanecen en el territorio, toda vez que lograron adaptarse al cambio y aceptarlos como benéficos para el desarrollo de la ciudad.

En cuanto al tejido social, en un alto porcentaje las personas valoran los lazos familiares como el aspecto más importante de sus vidas; sin embargo, con la intervención urbanística las relaciones laborales fueron el aspecto que sufrió mayor afectación negativa debido al proyecto del tranvía de Ayacucho.

Frente a la voz de la ciudadanía se puede hablar de una intervención con una mirada *top down*. Es decir, desde una mirada institucional y funcional del territorio, es el Estado el que determinan qué tipo de intervenciones realizar y simplemente las comunica a la ciudadanía de *arriba hacia abajo*.

² Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la resiliencia es la capacidad de adaptación de un ser vivo frente a un agente perturbador o un estado o situación adversos.

Es importante indicar que esta metodología debe replantearse y reemplazarse por un auténtico urbanismo social, en el que la proximidad con las comunidades sea el patrón de apoyo a la protección de los moradores.

Finalmente, se reconoce una voz institucional objetiva que advierte los riesgos asociados a la utopía de compensar a toda la ciudadanía impactada por las obras de ciudad, tanto las que reciben el impacto de manera directa como indirecta, ya que esta iniciativa haría que cualquier tipo de proyecto fuera inviable por cuestiones económicas, lo que actuaría en detrimento del desarrollo urbano de la ciudad.

Referencias bibliográficas

- Acuerdo 48. (2014). *Art. 5°(Numeral 8°)*. Medellín: Concejo de Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2004). *Alcaldía de Medellín*. Obtenido de Planeación: <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Plantillas%20Gen%C3%A9ricas/Documentos/Regularizacion%20Predios/PPMoravia%20Documento%20Tecnico%20Anexo%20D.pdf>. (Recuperado el: 1° de septiembre de 2017).
- Alcaldía de Medellín. (Octubre de 2009). *Temas: Plan Parcial Naranjal*. Obtenido de Alcaldía de Medellín: <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Informaci%C3%B3n%20General/Documentos/POT/DOCUMENTO%20TECNICO%20DE%20SOPORTE%20NARANJAL%20OCT%202009.pdf>. (Recuperado el: 20 de septiembre de 2017).
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2014). *Ordenamiento territorial*. Obtenido de Alcaldía de Bogotá: http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/OrdenamientoTerritorial/ArchivoPlanesParciales/Plan%20Parcial%20Renovacion%20Urbana%20La%20Sabana/DTS_SABANA%20_14_10_14.pdf. (Recuperado el: 18 de septiembre de 2017).
- Constitución Política de Colombia. (1991). Bogotá.
- Cosío, F. (2015). *Congress*. Obtenido de Asociación española de ciencia política: <http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/12/papers/1342.pdf>. (Recuperado el: 19 de septiembre de 2017).
- Empresa de Desarrollo Urbano. (Diciembre de 2015). *Alcaldía de Envigado*. Obtenido de Planeación: http://www.envigado.gov.co/planeacion/SiteAssets/004_SECCIONES/DOCUMENTOS/2016/11/23%20PRESENTACION%20FINAL%20COMUNIDAD.pdf. (Recuperado el: 6 de septiembre de 2017).

- Eslava, A. (2017). *Políticos Técnicos y Comunidades*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- González Osorio, M. (2016). Los dilemas de la producción de vivienda social en la renovación urbana. Aproximaciones metodológicas para su concreción y aporte a una política de protección a moradores. *Bdigital repositorio institucional*.
- Ley 388. (1997). Bogotá: Congreso de la República de Colombia.
- Ley 9 . (1989). Bogotá: Congreso de la República de Colombia.
- Mesa, R. (2009). *Universidad Nacional*. Obtenido de Actas del Habitat popular:
http://www.bdigital.unal.edu.co/51703/1/Experiencia_de_planificacion_en_perspectiva_ActasHabitat1.pdf.
- Municipio de Medellín. (22 de agosto de 2006). *Temas: Planeación municipal*. Obtenido de Alcaldía de Medellín:
<https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20de%20Ciudadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Informaci%C3%B3n%20General/Documentos/POT/DECRETO%201958%20BARRIO%20MORAVIA.pdf>. (Recuperado el: 20 de septiembre de 2017).
- Roth, A. (2014). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sánchez Mazo, L. M., & Gutiérrez Tamayo, A. L. (Diciembre de 2014). Potencialidades de la participación en la construcción de ciudad: intervenciones urbanas en asentamientos precarios. América Latina. *Red de Revistas científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal*, 119-136.
- Serrano, M. (2013). La renovación en la comuna San José: Un paso atrás en el desarrollo urbano de Manizales. *Virajes*.
- Tilly, C., & Wood, L. (2010). *Los Movimientos Sociales, 1768-2008*. Barcelona.
- Universidad Nacional. (2017). *Aprestamiento y agendamiento para la formulación de la política pública de protección a moradores*. Final, Universidad Nacional Medellín, Antioquia.

Uribe, C. (10 de agosto de 2010). *Revista electrónica ciencias políticas*. Tomado de: Dinámica de la relación entre derecho y territorio en el marco de la intervención urbanística del barrio Moravia de Medellín:

<http://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/derypol/article/view/7939>.

(Recuperado el 8 de septiembre de 2017).

Vásquez Cárdenas, A., Montoya Brand, M., & Rojas Bermeo, D. (2016). *Asociación Española de Ciencia Política*. Obtenido de: La complejidad de las políticas públicas urbanas en América Latina. Un estudio de caso:

<http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/12/papers/1277.pdf>. (Recuperado el 19 de septiembre de 2017).